

6. Egyszóval az EGSZB – szigorúan az Európai Bizottság által az 1987. április 1-i határozat [COM(1987) 868 PV] alapján

elvégzett kodifikáció tekintetében – kedvezően fogadja a jelen javaslatot, akárcsak korábban magát az eredeti irányelvet is.

Kelt Brüsszelben, 2007. március 14-én.

az Európai gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetéséről és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek képviseleteken vagy fióktelepeken keresztül eljáró ajánlattevők számára történő odaítéléséről szóló, 1971. július 26-i 71/304/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről”

COM(2006) 748 final – 2006/0249 (COD)

(2007/C 161/12)

2006. december 13-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2007. február 7-én elfogadta. (Előadó: Hans-Joachim WILMS.)

Az EGSZB 2007. március 14-15-én tartott 434. plenáris ülésén (a március 14-i ülésnapon) 87 szavazattal 1 ellenében, 13 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

1. Bevezetés

1.1 Az Európai Bíróság szerződesei, irányelvei és rendeletei, ajánlásai és ítélkezési gyakorlata, valamint az egyéb közösségi szövegek révén történő, több mint 50 éves folyamatos európai jogalkotás folytán, a jogi szövegek konzervenszen történő egységes szerkezetbe foglalásának hiánya miatt, az európai jog nagyon átláthatatlanná vált, és még szakértők számára is nehezen értelmezhető.

1.2 Egyes jogalkotási területeken például anélkül hoztak új irányelveket, hogy ezzel párhuzamosan konzervenszen leellenőrizték volna a már meglévő irányelv-anyagot, hogy az az új irányelvnek köszönhetően elavult-e, illetve, hogy be lehet-e építeni az új irányelvbe, úgy, hogy az ugyanarról szóló eddigi irányelvet egyidejűleg hatályon kívül lehet helyezni. Más esetekben pedig egy tulajdonképpen összefüggő jogterület bizonyos szempontjait éveken keresztül egymástól elkülönítve, mindig új és új, önálló irányelvben szabályozták. Továbbá úgy került sor irányelvek egyes jogalkotási aktusok révén történő utólagos, részleges módosítására, hogy ugyanakkor nem fogadtak el új, jogilag kötelező erejű, egységes szerkezetbe foglalt szöveget.

1.3 Itt az ideje tehát, hogy változtassunk a fenti állapotokon. Nem szól semmi a meglévő irányelvek technikai jellegű egységesítése ellen, amíg ez jó szándékból történik, és nem olyan egyéb célt szolgál, mint például a korábbi számlák kiegyenlítése más intézményekkel és az olyan saját nézetek ilyen módon történő érvényre juttatása, amelyeket eddig politikai úton nem sikerült megtenni.

Mindenképpen üdvözlendő az Európai Bizottság azon szándéka, hogy tisztán jogtechnikai szempontok alapján rendet tegyen a joganyagban.

1.4 Az a bizottsági szándék is csak üdvözölhető, miszerint az európai jog egyszerűsítésével hozzá akarnak járulni a tagállami bürokrácia és az értelmetlen ráfordítások lefaragásához.

1.5 Az ennek az eljárásnak a keretében születő, meglévő jogi aktusok hatályon kívül helyezését, ill. módosítását célzó, megfelelő európai bizottsági irányelv-javaslatokat azonban a fent említett két szempont szerint is ellenőrizni kell.

2. Az európai bizottsági javaslat⁽¹⁾ és a 71/304/EGK irányelv lényegi tartalma

2.1 Az Európai Bizottság javasolja, hogy egy új irányelv⁽²⁾ révén helyezték hatályon kívül az eddigi 71/304/EGK irányelvet.

2.2 A Tanács által 1971. július 26-án elfogadott 71/304/EGK irányelv célja az volt, hogy kötelezze a tagállamokat az állam, a regionális vagy helyi hatóságok, illetve a közjog hatálya alá tartozó jogi személyek nevében végzett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekhöz való hozzáférést, illetve ezek odaítélését, teljesítését, valamint az ezekben való részvétel jogát érintő korlátozások határon átnyúló szolgáltatásokat végzők érdekében történő eltörlésére. Az irányelv a közbeszerzési szerződések tagállami odaítélése során a külföldi szolgáltatásnyújtókat érintő közvetlen és közvetett diszkrimináció ellen irányult. A tagállamokat kötelezte annak biztosítására is, hogy a külföldi vállalkozók egyrészt az adott ország állampolgáraival megegyező feltételekkel jussanak hitelekhez, támogatásokhoz és szubvenciókhoz, másrészt, hogy a nem az adott állam állampolgárságával rendelkezők „korlátozásoktól mentesen és minden esetben az ország állampolgáraival azonos feltételek mellett férhessenek hozzá az állam által ellenőrzött és a számukra a szerződésük teljesítéséhez szükséges piaci kínálati lehetőségekhez”.

2.3 Az Európai Bizottság azzal indokolja javaslatát, hogy ez az irányelv az időközben bekövetkezett változások miatt elavult.

2.3.1 A közbeszerzési szerződések területét azóta ugyanis a 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelvek szabályozzák, s ezáltal a szóban forgó irányelv elavult.

2.3.2 A másik terület vonatkozásában pedig helyénvaló megjegyezni, hogy a 71/304/EGK irányelv hatálybalépése óta az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében jelentős mértékben fejlődött. Bizonyítékként az Európai Bizottság az egyik lábjegyzetben szó szerint idézi a Säger C-76/90 sz. ügy indoklásának egyik részét: „Először is fontos megjegyezni, hogy a Szerződés 59. cikke [jelenleg 49. cikk] nemcsak a szolgáltatásnyújtók állampolgárság szerinti hátrányos megkülönböztetését tiltja, hanem valamennyi korlátozást, még akkor is, ha az ugyanúgy alkalmazandó az adott állam és a más tagállam állampolgárságával rendelkező szolgáltatásnyújtókra is, amennyiben a korlátozás természeténél fogva tiltja vagy akadályozza a más tagállamban letelepedett és ott jogszerűen hasonló szolgáltatást nyújtó szolgáltatásnyújtó tevékenységét.”

2.3.3 Indoklásában az Európai Bizottság úgy foglalja össze az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát, hogy az világossá tette: „az EK-Szerződés 49. cikke tiltja a különbségtétel nélkül alkalmazandó olyan intézkedéseket, amelyek alkalmasak a szolgáltatásnyújtás szabadságának megzavarására.”

2.4 A preambulumbekendésekben az Európai Bizottság – miközben ismételt hivatkozik az új közbeszerzési irányelvekre és a Säger-ítéletre – kiemeli, hogy ezeknek köszönhetően a

gazdasági szereplőknek legalább ugyanolyan magas védelmi szintet biztosítanak, mint amelyet a hatályon kívül helyezendő irányelv biztosít.

2.5 Az irányelv tulajdonképpeni szövege négy cikkből áll. Az 1. cikk hatályon kívül helyezi a 71/304/EGK irányelvet. A 2. cikk a tagállamok feladatául jelöli ki, hogy a szükséges jogi és közigazgatási előírások révén ültessék át a gyakorlatba a régebbi irányelvet hatályon kívül helyező jelen irányelvet, amelynek a megfogalmazását és egy, az irányelv és ennek a tagállami jogi előírások közti megfelelőit tartalmazó táblázatot az Európai Bizottság rendelkezésére kell, hogy bocsássák. A tagállamok további feladata az is, hogy magukban az előírásokban vagy a hivatalos közzététel során alkalmazott utalással hivatkozzanak az irányelvre. A hivatkozás részleteit mindeközben maguk a tagállamok határozhatják meg. A 3. cikk az irányelvnek a közzététel napján történő hatályba lépését szabályozza, a 4. cikk pedig megállapítja, hogy az irányelv címzettjei a tagállamok.

3. Az Európai Bizottsági javaslat értékelése

3.1 A 71/304/EGK irányelv hatályon kívül helyezésére szolgáló irányelvre tett javaslat a jelen vélemény 1. pontjában feltüntetett szempontok szerinti felülvizsgálat alapján sajnos nem minden pontban állja meg helyesen a helyét.

3.2 Általánosságban megjegyzendő, hogy a másik irányelv hatályon kívül helyezésére javasolt irányelv egyike az első ilyen típusú irányelveknek, amelyekből egy egész sorozat hasonló készült. Ezért érdemes átgondolni, hogy vajon tényleg az-e a leghatékonyabb módszer az elkövetkezendő hónapokra és évekre előterjesztett, számos elavulttá vált irányelv hatályon kívül helyezésére szolgáló munkaprogram megvalósítására, hogy minden egyes elavult irányelv hatályon kívül helyezésére egy-egy új irányelvet fogadnak el. A munkaprogram további megvalósítása során még egyszer ellenőrizni kellene, hogy nem lenne-e lehetséges és hatékonyabb, hogy egyszerre több irányelvet egyetlen új irányelv révén helyezzenek hatályon kívül. Mivel a tagállami törvények gyakran több irányelv egyszerre történő átültetéséről szólnak, ezáltal elkerülhető lenne, hogy ugyanazokat a tagállami törvényeket rövid időn belül akár többször is módosítani kelljen.

3.3 A szóban forgó irányelvjavaslat vonatkozásában még egyszer meg kellene fontolni, hogy a 2. cikkben tervezett gyakorlati megvalósítási mód valóban az egyetlen megoldás-e, vagy hogy a cél elérésének érdekében nem lenne-e elegendő, ha a tagállamokat felszólítanák joganyaguk olyan szempontból történő felülvizsgálatára, hogy szükséges-e annak kiigazítása, illetve arra, hogy adott esetben ezt meg is tegyék.

3.4 A hatályon kívül helyezendő 1971-es irányelv ugyanis lényegében az akkori tagállami diszkriminatív törvények és szabályozások hatályon kívül helyezéséről, valamint a közbeszerzési tenderekkel kapcsolat, általános közösségi jogi alapelvek érvényesítéséről szólt, amelyeket azóta újabb irányelvekben megismerteltek és tovább részleteztek.

⁽¹⁾ COM(2006) 748 final.

⁽²⁾ COM(2006) 748 final.

3.5 Ami a tagállami diszkriminatív szabályozások megszüntetését illeti, ezt a 71/304/EGK irányelv gyakorlatba való átültetésének keretében, már a 70-es években el kellett végezni; a később csatlakozó államok esetében pedig mindig a közösségi vívmányok átvételének folyamán. Ezen irányelv tervezett hatályon kívül helyezése semmiképp nem azt jelenti, hogy a korábbi diszkriminatív nemzeti szabályozások eltörlését vissza kell vonni. A diszkriminatív szabályozások hatályon kívül helyezését célzó, akkoriban elfogadott nemzeti törvényeket tehát nem kell az irányelv megszüntetése miatt módosítani. Azok ugyanis a diszkriminatív szabályozások megszüntetésével rendszerint elérték céljukat, ráadásul a szerződés és minden új irányelv egyébként is előirányozza a megszüntetés fenntartását, illetve a diszkriminatív szabályozások tilalmát.

3.6 Ami a tagállami közbeszerzési törvényeket illeti, azok rendszerint legkésőbb a 2004/18/EK és a 2004/17/EK irányelvek elfogadása után olyan szintre kerültek már, amely megfelel az európai jog 1971 óta tartó folyamatos fejlődésének. Amennyiben ez még nem történt volna meg, az új irányelveknek a gyakorlatba való átültetését az Európai Bizottság viheti keresztül. Mivel valamennyi irányelv címzettjei alapvetően a tagállami törvényalkotók, a 71/304/EGK irányelv EU-s szinten történő egyszerű hatályon kívül helyezése és a tagállamoknak címzett

felülvizsgálati felkérés ebben az esetben valószínűleg teljesen elegendő lenne a kívánt cél eléréséhez. A legtöbb esetben mindenesetre alkalomadtán sor kerül majd még az elavult 71/304/EGK irányelvre vonatkozó hivatkozások törlésére is, amennyiben egyáltalán hivatkoztak még erre.

3.7 Sajnálatos, bár már nem lehet változtatni rajta, hogy a 71/304/EGK irányelv hatályon kívül helyezése nem rögtön a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelvek elfogadásának keretében történt. Ezért felvetjük, hogy minden jövőbeli irányelvtervezet esetében alapvetően mindig meg kellene vizsgálni, hogy az új irányelv révén egyszersmind nem válnak-e elavulttá régebbi irányelvek, és adott esetben az ilyen elavult irányelveket közvetlenül hatályon kívül lehetne helyezni. Ez az intézkedés is hozzájárulhatna az európai jog egyre nagyobb koherenciájához és átláthatóságához.

4. Az EGSZB ezért az irányelvjavaslat módosítását javasolja, hogy az egyrészt csak az irányelv hatályon kívül helyezésének megállapítására, illetve arra szorítkozzék, hogy felszólítsa a tagállamokat, vizsgálják meg, hogy joganyaguk módosításra szorul-e, és adott esetben végezzék el a szükséges módosításokat.

Kelt Brüsszelben, 2007. március 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

MELLÉKLET

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez

A szekcióvélemény megvitatása során a Közgyűlés által elfogadott módosító indítványok értelmében törölték a következő szövegrészeket, melyeket az összes leadott szavazat legalább egynegyed része támogatott:

- 3.9 Jelen irányelvtervezet indoklása és a második preambulumbekzdés burkoltan kísérletet tesz arra, hogy az európai elsődleges jogforrásnak egy kissé egyoldalú értelmezését juttassa érvényre.
- 3.10 Ahogy ez már a szolgáltatásokra vonatkozó irányelv európai bizottsági tervezetében is előfordult, mindez főleg az Európai Bíróságnak a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatának rövidített és egyoldalú ábrázolása révén történik. Jelen esetben ez az Európai Bíróság 1991. július 25-én, a Jäger C-76/90 számú ügyben hozott ítéletét jelenti, amelyet a következőképpen foglalnak össze: az eset egyértelművé tette, hogy az EK-szerződés 49. cikke szerint tilosak az olyan megkülönböztetés nélkül érvényes rendeletek, amelyek alkalmasak arra, hogy korlátozzák a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A fenti megközelítés alátámasztására a 7. lábjegyzetben indoként idézik az ítélet indoklásának egyik részét.
- 3.11 Eltekintve attól, hogy az Európai Bíróság ebben az indoklásban nem teljes általánosságban beszélt minden lehetséges érvényes intézkedésről, hanem csak a diszkriminációról és a korlátozásokról, az Európai Bizottság összefoglalásával és a rövidített idézettel nem veszi tudomásul az ítélet egy nagyon jelentős másik alapelvét sem. Ez ennek az ítéletnek az Európai Bizottság által nem idézett 15. bekezdésében és sok egyéb ítéletben található: miközben minden közvetlenül és közvetetten diszkriminatív tagállami intézkedés és követelmény egyértelműen tilos, az Európai Bíróság abban az esetben továbbra is megengedi a tagállamok diszkriminációmentes intézkedéseit és követelményeit, ha azok a közérdekhez kötődő magasabb rendű és kényszerítő okokból történnek, valamint szükségesek és egyben alkalmasak is ezen cél elérésére, és egyszersmind nem mutatnak túl azon, ami feltétlenül szükséges.

- 3.12 Az ítélet egyoldalú összefoglalásából is kitűnik azonban az Európai Bizottságnak az a felfogása, amely odáig megy, hogy a határokon átnyúló ajánlattevőkre már egyáltalán nem kell, hogy vonatkozzanak szabályok és követelmények, illetve a kiíró tagállam intézkedései sem; még akkor sem, ha az európai szerződések célkitűzéseivel és az egyéb európai joggal teljes összhangban, teljesen diszkriminációmentesen tevékenykednek, és nyilvánvalóan megfelelnek az Európai Bíróság minden követelményének.
- 3.12.1 Amennyiben ez a felfogás helyes lenne, akkor a tagállamok európai finanszírozású projektjei során jogtalannak kellene tekinteni valamennyi ajánlattevővel szembeni követelményt. Még azokat is, amelyek az európai támogatási források biztosításával kapcsolatos, kimondottan EU-s előírásokon alapulnak. Vagy az olyan követelményeket is, amelyek a még nem harmonizált területen bizonyos szabványügyi előírások betartását és emellett a közlekedésbiztonságot szolgálják, mint például a helységnévtáblák színét, fényvisszaverődési fokát és méretét szabályozó nemzeti előírások; illetve olyan példaértékű nemzeti munkavédelmi előírásokat, amelyek például – ahogy Hollandiában – az útmunkások sérülési rátájának csökkentése érdekében a szegélykövek maximális súlyát és méretét szabályozzák.
- 3.12.2 Már ezek a példák is jól mutatják, hogy milyen abszurd a szolgáltatásnyújtás szabadságának túldimenzionálása. Egy efféle értelmezés révén ugyanis az EK-szerződés 49. cikke saját megfogalmazásával és az európai szerződések egyéb cikkeivel való jogi összefüggéssel szembehelyezkedve a határokon átnyúló vállalkozások egyfajta „szuperalapjogává” nő ki magát, amely minden olyan jogi keretfeltételt eltörölne, amelyeket okkal és az EU és a tagállamok általános jogi alapelveivel összhangban állítottak fel a vállalkozói tevékenység szabályozására. Ezt a gondolatot aligha lehetne az Unió polgárai felé közvetíteni, és a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó iránlyelvel kapcsolatban már minden európai intézmény visszautasította.
- 3.13 Egy effajta jogfelfogás nemcsak az újabb, 2004/18/EK és 2004/17/EK irányelvek tartalmának mondana ellent, hanem az európai szerződésekben foglaltaknak és azok szellemének, a szubszidiaritás elve rendelkezéseinek és az azt kiegészítő jegyzőkönyveknek, valamint az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának is.
- 3.14 Egyébként sem feladata sem az Európai Bizottságnak, sem más európai intézménynek az Európai Bíróság ítéleteinek kötelező érvényű értelmezése. Az pedig semmiképp sem, hogy az ítéletek rövidített idézésével ezek tartalmát oly módon megváltoztassák, hogy az egyértelműen ellentmondjon az Európai Bíróság az egyes ítéletekből világosan kitűnő szándékának.
- 3.15 Ha az ilyen egyoldalú értelmezéseket egy irányelvjavaslat általi kerülő úton az európai másodlagos jogforrás részévé tennék, az új mozgásteret tenne lehetővé a nála korábbi, 2004/18/EK és 2004/17/EK irányelvek értelmezésének terén. Ez a nagyobb jogtisztaság és jogbiztonság helyett éppen ezek ellentétét eredményezné.
4. Az EGSZB ezért az irányelvjavaslat módosítását javasolja, hogy az egyrészt csak az irányelv hatályon kívül helyezésének megállapítására, illetve arra szorítkozzék, hogy felszólítsa a tagállamokat, vizsgálják meg, hogy joganyaguk módosításra szorul-e, és adott esetben végezzék el a szükséges módosításokat; másrészt, hogy mindezt pusztán technikai szemponttal, a 2004/18/EK és 2004/17/EK irányelvek időközben történt elfogadásával indokolja.

A szövegrészek törlésére szavazott:

Igennel: 43 Nemmel: 38 Tartózkodott: 12
